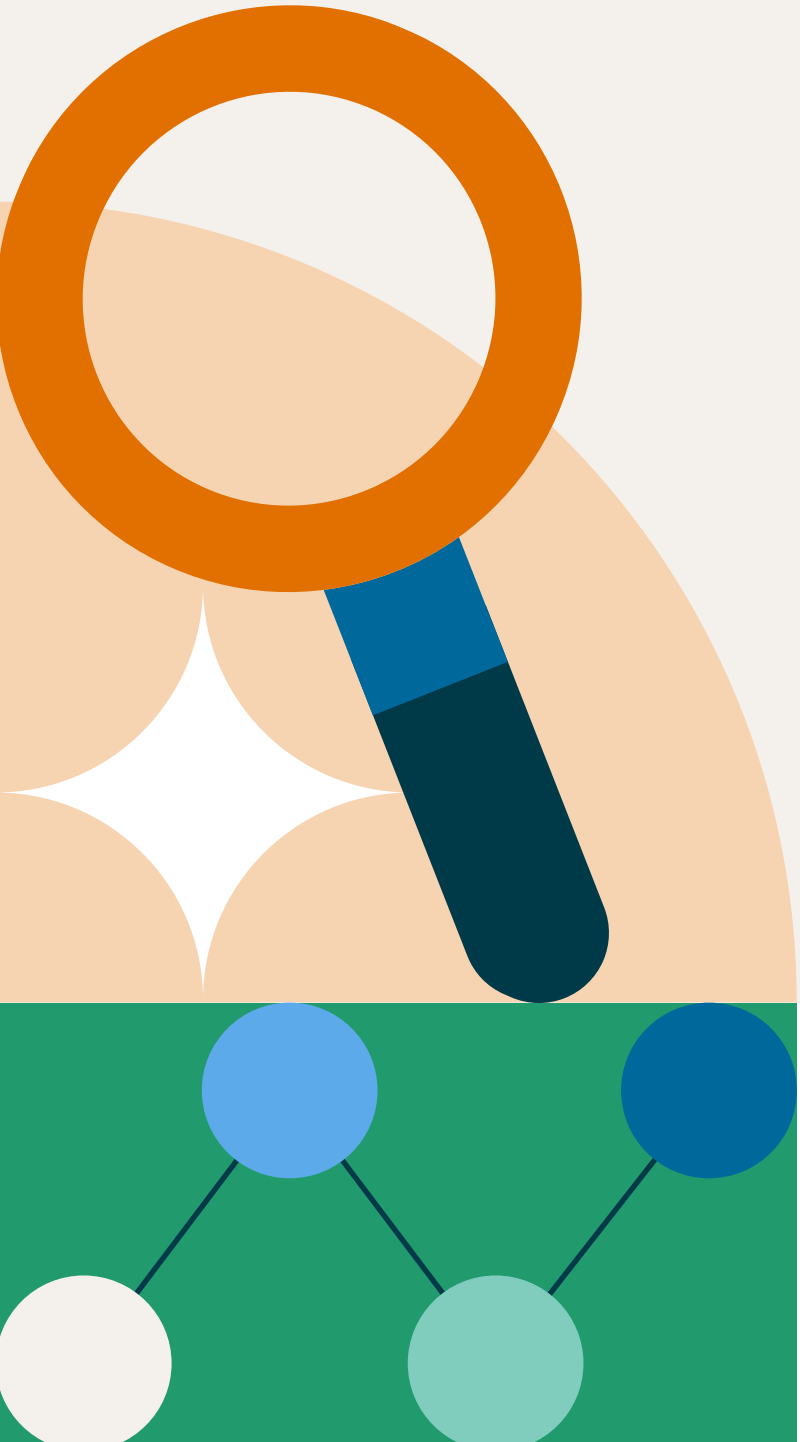
Rapportage Arbeidsmarktknelpunten

Nadere beschouwing van de arbeidsmarkt-knelpunten van uitvoeringsorganisaties



Staat van de Uitvoering, januari 2025

Staat van de Uitvoering

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

1. Inleiding 3

2. Werken in de uitvoering 4

Krapte op de arbeidsmarkt 4

De toekomst: dubbele vergrijzing 4

SER advies: aanbod, effectieve inzet, uitvoerbaar beleid 4

Rijksoverheid is recent sterk gegroeid maar taakstellingen zijn aangekondigd 5

De toekomstige arbeidsvraag van publieke dienstverleners in 3 scenario's 6

Tot 2033 jaarlijks 11.500 voltijdbanen die opnieuw vervuld moeten worden 6

Alternatief scenario 1: minder uitstroom 7

Alternatief scenario 2: toch een taakstelling voor de uitvoering 8

Grote verschillen tussen uitvoeringsorganisaties 10

HR-beleid gericht op vermindering van de uitstroom 11

Wat vinden medewerkers in de uitvoering ervan? 11

Meer uren werken: is dat de oplossing? 13

Beter uitvoerbaar beleid 14

3. Uitvoeringsorganisaties en krapte: meer doen met minder mensen 16

Het verbeteren van de kwaliteit van leiderschap en HR 16

Slimmer en effectiever organiseren van het werk 18

Sterker sturen op uitvoerbaarheid 22

4. Managementsamenvatting & aanbevelingen 23

Bijlage 1. Overzicht uitvoerings-organisaties prognose BZK 26

Bijlage 2. Prognose BZK, aanvullende figuren 27

Voorwoord

In de afgelopen 10 jaar is het personeelsbestand van de rijksoverheid sterk gegroeid. Verhoudingsgewijs was die stijging bij beleidsonderdelen veel hoger dan in de uitvoering. Deze groei werd gerealiseerd in een periode waarin de potentiële beroepsbevolking eveneens sterk toenam (met meer dan 900 duizend personen). Het jaar 2025 is een omslagpunt, in de komende 10 jaar vlakt de groei van de potentiële beroepsbevolking af, rond 2030 zou de beroepsbevolking zelfs kunnen dalen. Uit vooruitberekeningen blijkt tegelijkertijd dat uitvoeringsorganisaties in diezelfde periode jaarlijks meer dan 7 procent van hun personeel moeten vervangen omdat medewerkers met pensioen gaan of naar een andere baan vertrekken. Voor de 29 publieke dienstverleners in deze prognose (inclusief de politie) betekent het dat zij om op sterkte te blijven, jaarlijks 11,5 duizend voltijdbanen opnieuw moeten vervullen.

Het personeel in de uitvoering is tevreden over hun baan, maar veel minder tevreden over de resultaatgerichtheid en de loopbaanmogelijkheden. Bijna de helft van de medewerkers vindt dat het HR-beleid (sterk) voor verbetering vatbaar is. In organisaties waar het personeelsbeleid goed wordt beoordeeld, is meer aandacht is voor het aantrekken, behouden en belonen van talent. In organisaties waar het personeelsbeleid matig wordt beoordeeld, wordt het talentmanagement minder beoordeeld en wordt ondermaats presteren vaker gedoogd.

De conclusie die wij trekken, in lijn met bevindingen van de SER en het CPB, is dat de HR-inspanningen uit het recente verleden, onvoldoende zijn voor overheidsorganisaties om ook in de nabije toekomst hun taken uit te voeren. Uiteraard moet de werving op orde zijn. Maar meer dan nu het geval is, moet gewerkt worden aan aantrekkelijk werkgeverschap, talentmanagement en een resultaatgerichte cultuur. In het HR-beleid moet verder vooruit worden gekeken (strategische personeelsplanning). En er moet over de grenzen van organisaties heen samengewerkt worden aan kennisuitwisseling, opleiding, inwerken, carrièrepaden en werving. De uitvoerders vragen om regie op dit vlak.

Maar fundamenteler nog is de noodzaak om in te zetten op *meer doen met minder mensen.* Dat wil zeggen: het efficiënter en effectiever organiseren van het primaire proces in combinatie met verdergaande digitalisering. Er zijn voorbeelden van publieke dienstverlening die hiermee bezig zijn. Maar de urgentie om op korte termijn meer te doen met minder mensen, wordt nog onvoldoende beleefd. Dat is wellicht mede het gevolg van de relatief succesvolle wervingsinspanningen in de afgelopen jaren. Maar die tijd is echt voorbij.

De opdracht voor politiek, beleid en uitvoering samen, is om in te zetten op betere uitvoerbaarheid van beleid. Met name een substantiële vermindering van complexiteit zou kunnen bijdragen aan het beperken van de vraag naar personeel.

1. Inleiding

In de Staat van de Uitvoering 2022 is aangegeven dat nationale publieke dienstverleners moeite hebben om voldoende personeel te vinden. Het betrof vooral specifieke beroepen, zoals IT'ers, technici, financiële experts en juristen. Dit beeld wordt onder meer bevestigd door de sindsdien uitgebrachte Standen van de Uitvoering van individuele publieke dienstverleners. Een uitzondering is de Dienst Justitiële Inrichtingen, waar een groot tekort is aan medewerkers in het primaire proces (PI-medewerkers).

Deze onderzoeksrapportage is een nadere beschouwing van de arbeidsmarktknelpunten van uitvoeringsorganisaties, waarbij we zowel terugkijken op recente ontwikkelingen in het personeelsbestand van de overheid en de publieke dienstverleners, als vooruitkijken naar de ontwikkelingen in de komende 10 jaar.

In de opzet van dit stuk volgen wij de aanbevelingen die de SER heeft gedaan om de arbeidsmarktkrapte in de publieke sector op te lossen. Die betreffen drie lijnen, te weten: (1) het verhogen van het arbeidsaanbod en de aantrekkingskracht van het werk, (2) de effectievere inzet van de beschikbare menskracht en (3) de verbetering van de beleidsvorming en de uitvoerbaarheid van beleid.

De SER pleit in haar advies *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk* voor een samenhangend pakket aan maatregelen, omdat alleen het verhogen van het aanbod niet voldoende zal zijn om de arbeidsmarktkrapte aan te pakken. Een belangrijke bijdrage aan het oplossen van het probleem zal daarom moeten komen van de effectievere inzet van de beschikbare menskracht en slimmere organisatie van het werk. Het Centraal Planbureau (CPB) bevestigt dit in de stukken van het Centraal Economisch Plan 2024[1]. De overheid moet de vraag naar arbeid verminderen door de productiviteit in de publieke sector te verhogen door meer automatisering en minder administratie. Het CPB benadrukt de noodzaak van simpeler wet- en regelgeving.

In dit rapport richten we ons op nationale publieke dienstverleners (uitvoerders), zoals agentschappen, diensten van ministeries en zelfstandige bestuursorganen. We beschouwen ze als nationale uitvoerders wanneer ze direct diensten leveren aan burgers en/of ondernemers.

We kijken om te beginnen terug op de ontwikkeling van de personeelsomvang bij de rijksoverheid in de afgelopen jaren. Daarna richten we de blik op de toekomst met een prognose van de omvang, in- en uitstroom tot en met 2034 voor 29 uitvoeringsorganisaties. De prognose kent 3 scenario's: een basisscenario, een scenario met een taakstelling voor de uitvoeringsorganisaties en een scenario met minder uitstroom. Vervolgens komt de waardering van het HR-beleid bij uitvoeringsorganisaties aan de orde, daarna de ontwikkelingen rond de uitvoerbaarheid van beleid. Het eerste deel van de rapportage bevat veel cijfermatige onderbouwing, het tweede deel is de weerslag van gesprekken eerder dit jaar met meer dan twintig uitvoeringsorganisaties over hun huidige en toekomstige arbeidsmarktpositie. In juni zijn er verdiepende interviews gehouden met zeven van deze organisaties. Tot slot volgt een samenvatting met conclusie en aanbevelingen.

[1] CPB, Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes (2024).

2.Werken in de uitvoering

Krapte op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt in Nederland is op dit moment (2024) buitengewoon krap. Tekorten doen zich in vrijwel alle beroepsgroepen en sectoren voor. Dat geldt niet alleen voor de markt, maar ook voor het openbaar bestuur en het onderwijs. Uitvoeringsorganisaties noemen de krapte veelvuldig in hun Stand van de Uitvoering. Cijfers van het CBS laten zien dat sinds het vierde kwartaal van 2021, het aantal vacatures hoger is dan de werkeloze beroepsbevolking (CBS, 2024). En hoewel die spanning op de arbeidsmarkt in 2023 en 2024 iets is afgenomen, is die naar het oordeel van het CBS nog altijd hoog.

Uit onderzoek van de Intelligence Group (IG)[2] blijkt dat ook de uitvoeringsorganisaties bij het Rijk kampen met schaarste op de arbeidsmarkt. Dat geldt in het bijzonder voor data-analisten, IT'ers, financials, hoofden informatievoorziening en andere specialistische functies. Het aantal kandidaten voor deze functieprofielen is beperkt en de vraag naar specialisten neemt de komende jaren naar verwachting verder toe, zo blijkt uit prognoses van IG.

De toekomst: dubbele vergrijzing

De huidige en toekomstige spanning op de arbeidsmarkt is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 waarschuwt voor de dubbele vergrijzing: er zullen minder mensen beschikbaar zijn voor werk, terwijl de groeiende groep ouderen steeds meer zorg en (publieke) diensten nodig zal hebben. In 1990 waren er minder dan 2 miljoen 65-plussers, in 2023 al meer dan 3,5 miljoen, en dat aantal kan groeien tot 4 miljoen in 2035, volgens het trendrapport Toekomstverkenning Publieke Dienstverlening 2035. Ook nieuwkomers in Nederland, die afhankelijk van het scenario van de genoemde Staatscommissie in grote of zelfs zeer grote aantallen zullen komen, zullen een aanvullend beroep doen op publieke diensten zoals die van gemeenten, onderwijsinstellingen en nationale uitvoeringsorganisaties.

Daar waar de beroepsbevolking in de afgelopen jaren substantieel toenam, vormen de jaren rond 2025 een kantelpunt waarbij groei omslaat in stabilisatie. Pas rond 2040 valt weer een verdere toename te verwachten.[3] In de periode 2015 – 2024 groeide de beroepsbevolking van 9,2 miljoen naar 10,2 miljoen personen, dat wil zeggen: een gemiddelde jaarlijkse toename met ruim 100 duizend personen (CBS, 2024). Als we vervolgens kijken naar de te verwachten toekomstige ontwikkeling van de beroepsbevolking zien we dat die groei in rap tempo afneemt, rond 2030 op 0 uitkomt en in de jaren daarna zelfs negatief wordt (ESB, 2022). Voor de gehele periode van 2025 tot en met 2034 neemt de beroepsbevolking volgens deze prognose per jaar gemiddeld nog maar met 12,5 duizend personen toe.

SER advies: aanbod, effectieve inzet, uitvoerbaar beleid

Om de huidige krapte te bestrijden en toekomstige knelpunten in de publieke dienstverlening te voorkomen, is volgens de SER dan ook gericht beleid nodig. De SER onderscheidt in *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*[4] drie actielijnen:

1. Verhoog het arbeidsaanbod en de aantrekkingskracht van het werk;

[2] Intelligence Group (2022) *De Arbeidsmarktpositie van 38 uitvoeringsorganisaties.* Rotterdam.
[3] CPB/CBS in UWV, Meer doen met minder mensen, demografische veranderingen op de arbeidsmarkt (2023).
4 SER (2023) *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*. Den Haag.

2. Kom tot een effectievere inzet van de beschikbare menskracht, en
3. Verbeter de beleidsvorming en de uitvoerbaarheid van beleid.

Bij de eerste actielijn gaat het onder meer om verbetering van de kwaliteit van management en leiderschap, het verminderen van uitval en vertrek van medewerkers en het verbeteren van condities, waardoor mensen die dat willen, meer uren gaan werken. Bij de tweede lijn gaat het onder meer om het verhogen van de productiviteit, slimmer werken en het terugdringen van 'red tape' en overbodige vraag naar arbeid. En de derde actielijn richt zich op een sterkere sturing op uitvoerbaarheid (van beleid) en de arbeidsmarkteffecten van beleid.

Rijksoverheid is recent sterk gegroeid maar taakstellingen zijn aangekondigd

Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, is de werkgelegenheid bij het Rijk de laatste jaren sterk toegenomen (zie Tabel 1). Eind 2017 werkten er bijna 111.000 fte bij het Rijk. Eind 2023 was het arbeidsvolume opgelopen tot bijna 148.000 fte. Dit komt neer op een stijging van bijna 34 procent.

Vooral bij de beleidskernen en bij de ondersteunende diensten is het arbeidsvolume sterk toegenomen. In de periode 2017-2023 steeg het arbeidsvolume bij de beleidskernen met 56 procent en in de ondersteuning met 53 procent. De groei bij inspecties en uitvoeringsorganisaties was (met 37 en 28%) relatief kleiner.

In absolute zin is de groei van het arbeidsvolume bij uitvoeringsorganisaties het grootst (+22.800 fte). Deze groei is voor een deel het gevolg van taakuitbreiding, maar kan daarnaast ook een gevolg zijn van een daling van de arbeidsproductiviteit. Naar de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij uitvoeringsorganisatie is recent veel onderzoek gedaan, door onder meer de Rekenkamer, IPSE en Moons & Van Veldhuizen (PWC). Er zijn aanwijzingen dat de productiviteit bij een aantal uitvoerders is gestegen en bij andere uitvoerders is gedaald.

Tabel 1 – Ontwikkeling arbeidsvolume Rijk, naar domein (in fte), 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017-2023
Beleid	11.400	11.700	12.100	13.400	14.200	15.800	17.800	56%
Ondersteuning	10.100	11.000	11.800	12.300	13.100	14.600	15.500	53%
Inspectie	6.800	7.200	7.200	7.600	7.900	8.500	9.300	37%
Uitvoering*	82.400	83.600	87.900	92.100	95.900	99.500	105.200	28%
Totaal**	110.700	113.500	119.000	125.400	131.100	138.400	147.800	34%

* Bron: BZK (2024) kerncijfers Rijkspersoneel (o.b.v. P-direct).
** Dit betreft de uitvoering van departementen (agentschappen en diensten) exclusief de zbo's.

Onduidelijk is vooralsnog welke kant het de komende jaren opgaat met de personele formatie bij het Rijk. Een verdere groei van het ambtenarenapparaat ligt niet direct in het verschiet, zo blijkt uit plannen van het nieuwe Kabinet. Het doel van het Kabinet is om de apparaatsuitgaven structureel te verminderen, waarbij de focus vooral is gericht op de kerndepartementen, de externe inhuur en communicatie. De uitvoeringsorganisaties en de onderdelen van de rijksdienst die werken aan NAVO-doelstellingen werden oorspronkelijk uitgezonderd. Inmiddels heeft de minister van Financiën tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen gezegd dat departementen ook mogen snijden in de uitvoering om de beoogde bezuinigingen te halen. Eerder werd bovendien al de mogelijkheid geboden om de beoogde bezuiniging niet per se doormiddel van minder personeel te behalen, maar door te snijden in budgetten zonder personele consequenties. Het is op dit moment echter nog niet

duidelijk hoe een en ander precies ingevuld zal worden en welke effecten dit zal hebben op de vraag naar personeel bij het Rijk.

De toekomstige arbeidsvraag van publieke dienstverleners in 3 scenario's

Om een indruk te krijgen van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor ambtenaren, is door het ministerie van BZK een prognose gemaakt van de personele bezetting van 29 nationale publieke dienstverleners. Deze prognose betreft een selectie van agentschappen, diensten en zbo's en betreft dus maar deels dezelfde organisaties als die in tabel 1 onder de uitvoering worden geschaard. De vooruitberekening laat zien hoe groot de jaarlijkse uitstroom van medewerkers is en hoeveel nieuwe instroom nodig is om de vrijgevallen arbeidsplaatsen op te vullen, ofwel: hoe groot de toekomstige wervingsbehoefte is.

Er is gebruik gemaakt van een eenvoudig cohort-componenten model. De toekomstige in- en uitstroom is daarbij gebaseerd op mobiliteitsgegevens uit het verleden[5]. Hierbij is rekening gehouden met de verhoging van de AOW-leeftijd (tot 2029). In het *basisscenario* is verder uitgegaan van staand beleid. Dit betekent dat er (nog) *geen* sprake is van taakstelling voor uitvoeringsorganisaties en ook *geen* groei van het aantal medewerkers bij de publieke dienstverleners[6]. Het arbeidsvolume van de 29 uitvoeringsorganisaties is in de analyse constant verondersteld, en voor de instroom zijn we uitgegaan van een gelijke omvang als de uitstroom. Het jaar 2023 heeft betrekking op gerealiseerde cijfers, de jaren 2024 en verder zijn prognoses.

In verband met de interpretatie van de gegevens willen we erop wijzen dat de vooruitberekeningen vooral bedoeld zijn om een eerste indruk te krijgen van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van uitvoeringsorganisaties.

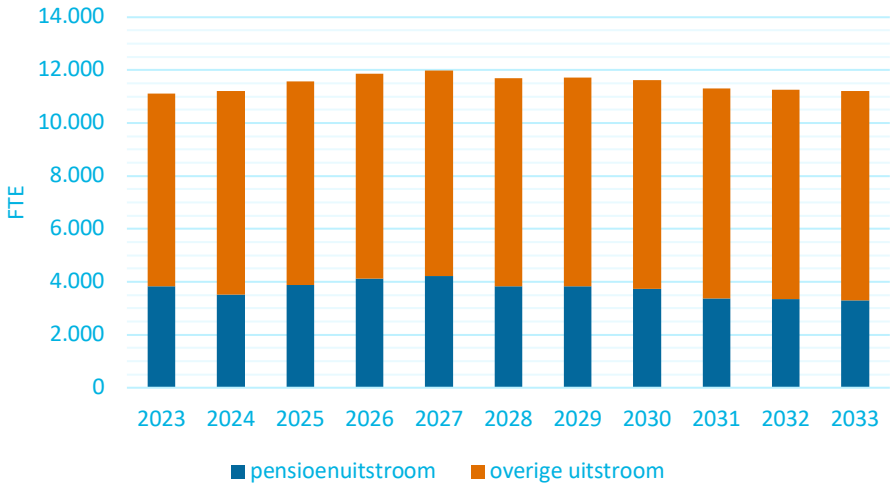
Tot 2033 jaarlijks 11.500 voltijdbanen die opnieuw vervuld moeten worden

Figuur 1 toont de verwachte ontwikkeling van de uitstroom in de periode 2023-2033. Uit de figuur blijkt dat de uitstroom tot 2027 toeneemt (tot circa 12.000 fte per jaar) en daarna langzaam weer daalt. Deze ontwikkeling hangt in belangrijke mate samen met de ontwikkeling van de *pensioenuitstroom*, die de eerstkomende jaren stijgt en vanaf 2027 langzaam afneemt.

[5] De vervangingsvraag is gebaseerd op leeftijdsspecifieke uitstroompercentages. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen pensioenuitstroom en overige uitstroom.

[6] In het basisscenario is verondersteld dat de uitbreidingsvraag de komende jaren gelijk is aan nul.

Figuur 1 – Verwachte ontwikkeling uitstroom, 2023-2033 (in fte)



De *vervangingsvraag* die ontstaat door pensioenuitstroom betreft circa 2,3 procent per jaar van de totale werkgelegenheid. De overige uitstroom is groter en betreft circa 5 procent per jaar van de werkgelegenheid in de uitvoering. Al met al, leidt de uitstroom van personeel dus tot een aanzienlijke vraag naar personeel (ruim 7% op jaarbasis). In het basisscenario zijn we er, zoals gezegd, van uitgegaan dat de uitvoeringsorganisaties de komende jaren in hun personeelsbehoefte kunnen voorzien en dus jaarlijks voor zo'n 11.500 fte nieuw medewerkers aan trekken. Dit is inclusief de politie, waar in 2024 naar schatting 3.500 fte uitstroomt (op een totaal personeelsbestand van circa 63.200 fte).

De instroom van nieuwe medewerkers is in het algemeen jonger dan de uitstroom van personeel. De laatste categorie bestaat immer voor een deel uit medewerkers die met pensioen gaan, de eerste categorie bestaat veelal uit mensen die recent een opleiding afgerond hebben of die overstappen vanuit een baan bij een andere werkgever. Figuur 8 in Bijlage 2 laat de verwachte ontwikkeling van de instroom zien, uitgesplitst naar leeftijdsklasse. Uit de figuur blijkt dat het grootste deel van de instroom (59%) bestaat uit jongeren in de leeftijd tot 34 jaar en medewerkers in de leeftijd van 45 t/m 54 jaar (20%). De rest van de instromers is 55 jaar of ouder.

Als gevolg van de leeftijdgebonden in- en uitstroom verandert de leeftijdsopbouw bij de 29 publieke dienstverleners (zie Figuur 9 in Bijlage 2). Het aantal ouderen (55+) neemt de komende 10 jaar af (als gevolg van pensionering) en het aantal medewerkers in de leeftijd van 25 tot 45 jaar sterk toe, door instroom van 'jongeren'. De gemiddelde leeftijd van medewerkers in de uitvoering neemt als gevolg van deze verschuiving af (van 45,2 nu, naar 44,6 in 2033).

Alternatief scenario 1: minder uitstroom

In het basisscenario is, zoals gezegd, geen rekening gehouden met eventueel (personele) taakstellingen en ook niet met eventuele tekorten op de arbeidsmarkt. In het basisscenario is verondersteld dat de uitvoeringsorganisaties de komende jaren in hun vraag naar nieuw personeel kunnen (blijven) voorzien. In tijden van laagconjunctuur is deze aanname wellicht realistisch, maar in een periode van hoogconjunctuur, met een krappe tot zeer krappe arbeidsmarkt, is dat niet meer zo vanzelfsprekend. In dat geval ontstaan er mogelijk knelpunten op de arbeidsmarkt voor specifieke beroepen, zoals ICT'ers. In de doorrekeningen van BZK is hier echter geen rekening mee gehouden[7].

[7] De voornaamste reden hiervoor dat informatie over het arbeidsaanbod per functiegroep ontbreekt.

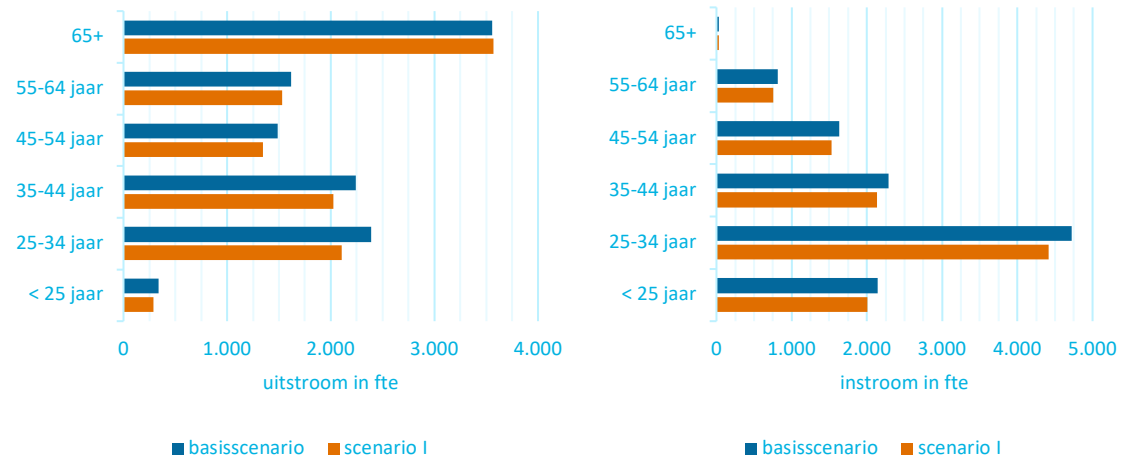
Er zijn wel twee alternatieve varianten doorgerekend, waarbij is gekeken naar het effect van een *verminderde uitstroom* en het effect van een (bescheiden) *taakstelling*. In het vervolg van deze paragraaf gaan we hier nader op in.

Eerder is ingegaan op het SER advies over de aanpak van arbeidsmarktknelpunten in de publieke sector. Eén van de maatregelen uit dat advies betreft het verminderen van uitval en vertrek door inzet van strategisch HR-beleid. Om het effect van een dergelijke aanpak inzichtelijk te maken, is een alternatief scenario doorgerekend, waarbij is verondersteld dat de *niet-pensioen gerelateerde uitstroom* met 10 procent afneemt en medewerkers dus (in grotere getale) behouden blijven voor de uitvoering. Als gevolg hiervan neemt de *vervangingsvraag* met circa 760 fte per jaar af. Dat betekent dat de gemiddelde jaarlijkse vervangingsvraag geen 11.500 voltijdbanen betreft, maar dat het jaarlijks om 10.840 voltijdbanen opnieuw vervuld moeten worden bij de 29 publieke dienstverleners. Hierbij is rekening gehouden met een beperkte toename van de pensioenuitstroom omdat medewerkers langer doorwerken[8].

De vermindering van de uitstroom, heeft vooral effect op het aantal medewerkers in de leeftijd tot 55 jaar. Figuur 2 illustreert dit. Ten opzichte van het basisscenario, valt de uitstroom onder jonge medewerkers en medewerkers van middelbare leeftijd een stuk lager uit. Daarnaast neemt ook de instroom van jongeren wat af, doordat er minder baanopeningen ontstaan (zie Figuur 2). Al met al, leidt dit ertoe dat de gemiddelde leeftijd iets minder daalt dan in het basisscenario.

De belangrijkste conclusie uit deze analyse is dat het behoud van medewerkers leidt tot minder arbeidsmarktdynamiek, vooral onder jongere medewerkers en medewerkers in de leeftijd tot 55 jaar. De baan-baan mobiliteit neemt af, hetgeen leidt tot minder instroom van (oudere) jongeren.

Figuur 2 – In- en uitstroom naar leeftijdsklasse; Basisscenario en Scenario Minder uitstroom (2030)



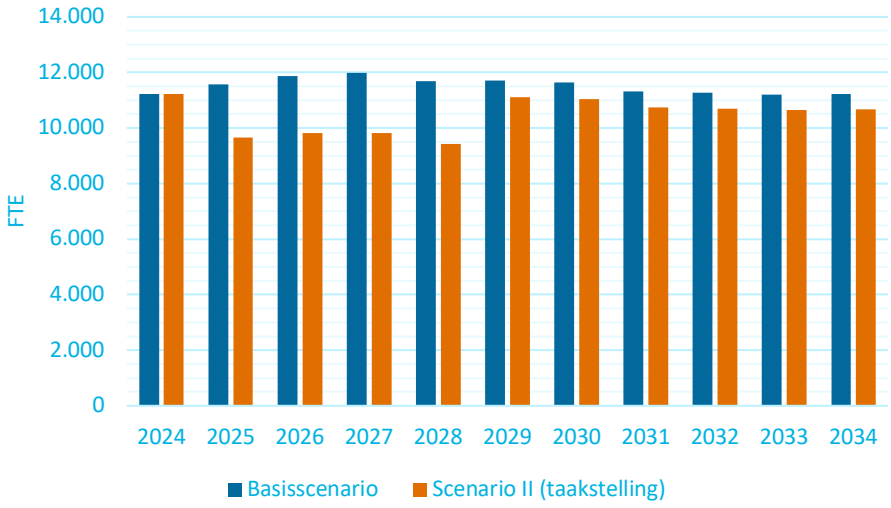
Alternatief scenario 2: toch een taakstelling voor de uitvoering

Zoals eerder is aangegeven, wil het Kabinet Schoof de groei van het ambtenarenapparaat terugdraaien, waarbij de focus vooral ligt op de kerndepartementen. De uitvoeringsorganisaties worden in eerste aanleg uitgezonderd, al valt zoals eerder vermeld, niet uit te sluiten dat deze organisaties toch ook met een taakstelling te maken krijgen. Om het effect van een eventuele (personele) taakstelling inzichtelijk te maken, is door BZK ook nog een tweede scenario

[8] De niet-pensioen uitstroom neemt in dit scenario met circa 810 fte per jaar af.

doorgerekend. Daarbij is uitgegaan van een afname van de formatie bij de 29 uitvoerders van 1,2% per jaar in de periode 2025-2028.

Figuur 3 – Verwachte instroom, 2024-2034 (twee scenario's)



Bron: BZK (2024) Datawarehouse BZK, arbeidsmarktprognose 2024-2035.

Als gevolg van deze taakstelling neemt de vraag naar personeel substantieel af. De vraag naar personeel die ontstaat door het vertrek van medewerkers wordt in dit scenario immers slechts gedeeltelijk ingevuld. Dat leidt de eerstkomende jaren tot een sterke daling van de instroom (zie Figuur 3). Vergeleken met het basisscenario, valt de instroom in de periode 2025-2028 jaarlijks zo'n 2.100 fte lager uit. Doordat de totale werkgelegenheid afneemt, vallen in de jaren daarna ook de vervangingsvraag en de (benodigde) instroom lager uit[9]. Genoemde taakstelling leidt zodoende ook tot een structureel lagere vraag naar personeel.

De verminderde instroom van met name jongeren leidt ertoe dat de gemiddelde leeftijd van het personeel de eerstkomende jaren niet wezenlijk verandert. Pas vanaf 2028 zien we in dit scenario een daling van de gemiddelde leeftijd.

Kijken we naar de absolute verschillen ten opzichte van het basisscenario, dan zien we dat de taakstelling op termijn leidt tot een reductie van de formatie met circa 7.500 fte. Deze reductie treft vooral jongeren en medewerkers van middelbare leeftijd. Vergeleken met het basisscenario valt vooral het aantal medewerkers in de leeftijd tot 45 jaar een stuk lager uit. Dit komt doordat de instroommogelijkheden in dit scenario kleiner zijn.

Uit de hiervoor gepresenteerde analyses blijkt dat een personele taakstelling tot een structureel lagere vraag naar personeel leidt. Tegelijkertijd is een taakstelling ook een vrij bot instrument, in het bijzonder wanneer de 'kaasschaaf' wordt gehanteerd en er geen scherpe keuzes worden gemaakt ten aanzien van de taken die wel/niet uitgevoerd moeten worden. Het effect op de productiviteit en de kwaliteit van dienstverlening laat zich moeilijk voorspellen. Die kan toenemen, maar ook afnemen, mede afhankelijk van hoe een eventuele taakstelling wordt ingevuld. Een slimmere organisatie van het werk (met minder overhead en 'red tape'), en een meer resultaatgerichte

[9] Vergeleken met het basisscenario valt de instroom in variant II circa 575 fte lager uit in de jaren 2029-2034.

werkwijze zijn, los van een eventuele taakstelling, nodig om ook in de toekomst goede publieke diensten te kunnen blijven leveren.

Grote verschillen tussen uitvoeringsorganisaties

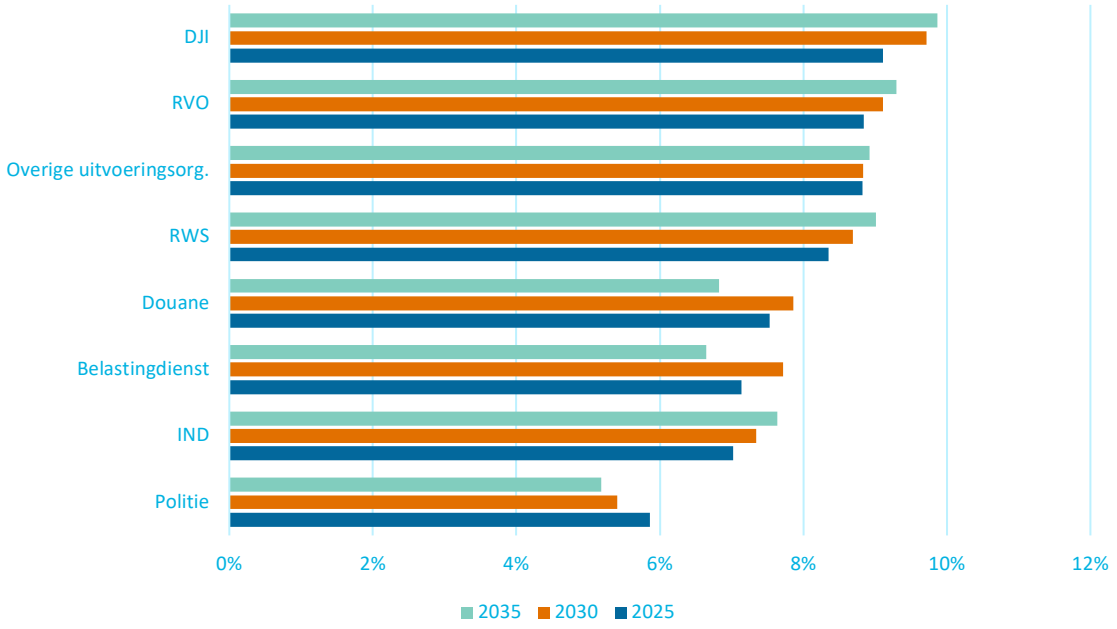
In voorgaande analyses zijn we ingegaan op de verwachte ontwikkeling van de vervangingsvraag bij uitvoeringsorganisaties. Aan de hand van drie scenario's hebben we daarbij een globaal beeld geschetst van de toekomstige ontwikkelingen. Daarbij zijn we vooralsnog voorbijgegaan aan verschillen tussen de organisaties. De variatie tussen de 29 publieke dienstverleners die in dit onderzoek zijn meegenomen, is echter groot. Niet alleen verschillen de organisaties in omvang en type werk, maar ook de leeftijdsopbouw en de uitstroom verschilt. De selectie van organisaties bevat grote en kleine organisaties, agentschappen, diensten en zbo's.

Gezien de grote verschillen in omvang, verschilt ook de vervangingsvraag tussen organisaties sterk. Bij de ene organisatie vertrekken er meer medewerkers dan bij de andere en moeten er dus ook meer medewerkers worden geworven. De politie, Belastingdienst, DJI en Rijkswaterstaat spannen wat dit betreft de kroon.

Los van deze verschillen in omvang, zijn er echter ook verschillen in het uitstroompercentage. Figuur 4 illustreert dit. Uit de figuur blijkt dat de uitstroom bij DJI, RVO en RWS relatief groot is en de komende jaren naar verwachting ook nog iets toeneemt. De uitstroompercentages bij de politie, de IND, de Belastingdienst en de Douane zijn verhoudingsgewijs kleiner. Dit komt vooral door de beperkte baan-baan mobiliteit. De pensioenuitstroom ligt bij deze organisaties juist iets boven het gemiddelde.

Gezien deze verschillen in uitstroom, is het niet verwonderlijk dat de uitkomsten van het scenario *Minder uitstroom* ook flink uiteenlopen tussen de organisaties. Bij organisaties met hoge uitstroompercentages heeft de inzet op het *behoud van medewerkers* meer impact dan bij organisaties waar de niet-pensioen uitstroom relatief kleiner is. Voor alle organisaties geldt dat vermindering van de uitstroom leidt tot minder vacatures en wervingskosten, maar voor eerstgenoemde organisaties is dit effect groter.

Figuur 4 – Verschillen in uitstroompercentage, naar organisatie (basisscenario)



HR-beleid gericht op vermindering van de uitstroom

De arbeidsmarkt in Nederland is de laatste jaren uitermate krap. Praktisch alle sectoren kampen met tekorten aan personeel. Dit geldt ook voor de uitvoeringsorganisaties bij het Rijk. Vooral voor specialistische functies is het aanbod beperkt. We zagen in de vorige paragrafen ook dat het ambtenarenapparaat sinds 2017 sterk is gegroeid. Dat geldt voor de uitvoering, maar verhoudingsgewijs nog meer voor de beleidsdepartementen en ondersteunende diensten. We zagen ook dat er in de komende jaren een grote vervangingsvraag op de uitvoering afkomt: jaarlijks vertrekt ruim 7 procent van alle medewerkers uit de uitvoering, dat komt voor de 29 onderzochte uitvoeringsorganisaties neer op een gemiddelde jaarlijkse wervingsbehoefte van 11.500 fte. Het is maar zeer de vraag of het gaat lukken om geschikte kandidaten te vinden, gezien de structurele tekorten op de arbeidsmarkt op de middellange termijn.

Om knelpunten in de publieke dienstverlening te voorkomen, is volgens de SER een samenhangend pakket aan maatregelen nodig gericht op het verminderen van de arbeidsmarktproblematiek. Versterking van het strategisch HR-beleid is één van de door de SER genoemde maatregelen om uitval en vertrek van medewerkers te verminderen. In theorie is dat een effectieve strategie om de vraag naar personeel te reduceren, zo bleek uit de voorgaande analyse. Een beperkte vermindering van de uitstroom leidt in de vooruitberekening tot een daling van de vervangingsvraag met circa 760 fte per jaar. Het beperken van de uitstroom gaat echter niet vanzelf. Dat vereist een sterkere focus van het HR-beleid op het behouden van (talentvolle) medewerkers en meer aandacht voor aantrekkelijk werkgeverschap. De SER stelt in dit verband dat in delen van de (semi)publieke sector de HR-functie in organisaties onvoldoende is ontwikkeld en te weinig bezig met toekomstbestendig, strategisch personeelsbeleid. Om de krapte te verminderen zal dit moeten veranderen (SER, 2023). In het vervolg van deze paragraaf richten we ons daarom op de vraag wat de aangrijpingspunten zijn voor een dergelijk beleid.

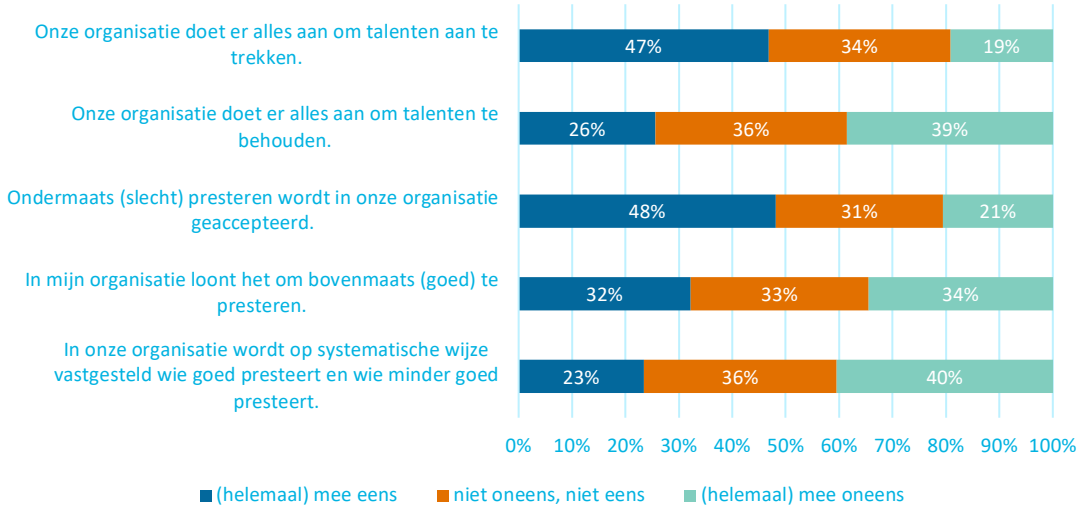
Wat vinden medewerkers in de uitvoering ervan?

Uit het Werkonderzoek van BZK[10] is bekend dat medewerkers bij het Rijk over het algemeen heel tevreden zijn met hun baan. Vooral over de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de samenwerking met collega's zijn zij zeer te spreken. Onvrede is er vooral over informatie en communicatie binnen de organisatie, de resultaatgerichtheid en de loopbaanmogelijkheden. Dit geldt in het bijzonder voor diensten en agentschappen van het Rijk. Bij zbo's is de tevredenheid met de organisatie groter. Ten behoeve van deze rapportage is specifiek gekeken naar de beleving van medewerkers bij publieke dienstverleners. In de volgende alinea's worden hiervan de resultaten gepresenteerd.

Hoewel de meeste medewerkers in de uitvoering tevreden zijn met hun baan (87%), valt de tevredenheid over de organisatie (met 71%) een stuk lager uit. Dit laatste hangt onder meer samen met het oordeel van medewerkers over de resultaatgerichtheid van de organisatie, de informatie en communicatie en de aandacht voor persoonlijk welzijn. Daarnaast spelen ook de loopbaanmogelijkheden, de beloning en de wijze van leidinggeven een rol van betekenis. Het gaat hierbij om zaken waar medewerkers relatief ontevreden over zijn. Om voortijdig vertrek te voorkomen en medewerkers sterker te binden aan de organisatie is het dan ook van belang vooral in deze zaken te investeren. Versterking van het talentmanagement in uitvoeringsorganisaties kan hierbij helpen.

[10] BZK (2022) *Kernrapport Werkonderzoek 2022*. Den Haag.

Figuur 5 – Oordeel van medewerkers in uitvoering over talentmanagement



Uit het Werkonderzoek blijkt dat medewerkers bij uitvoeringsorganisaties het talentmanagement van hun organisatie over het algemeen matig beoordelen (zie Figuur 5). Ongeveer 47 procent van de medewerkers vindt dat hun organisatie er alles aan doet om talenten aan te trekken, en slechts 26 procent vindt dat de organisatie er alles aan doet om talent te behouden. In de marktsector liggen beide percentages een stuk hoger. Verder blijkt dat ondermaats presteren veelal wordt 'gedoogd' en bovenmaats (goed) presteren lang niet altijd loont. In de ogen van medewerkers lukt het klaarblijkelijk nog onvoldoende om talentvolle medewerkers aan te trekken, te behouden en te ontwikkelen.

De lage scores voor talentmanagement zijn om meerdere redenen zorgelijk. Ten eerste vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Het kost overheidsorganisaties steeds meer moeite om talentvolle medewerkers aan te trekken en te behouden. Om deze problemen het hoofd te bieden, moeten medewerkers volgens de SER worden gekoesterd door goed werkgeverschap en goed management. Het Werkonderzoek bevestigt dit en laat zien dat talentmanagement een gunstig effect heeft op de werkbeleving van medewerkers en leidt tot minder verloop. Medewerkers die positief oordelen over het talentmanagement zijn significant meer tevreden met hun baan en hun organisatie dan degene die het talentmanagement matig beoordelen. Daarnaast is er een direct verband met de vertrekintentie van medewerkers; naar mate het talentmanagement beter wordt beoordeeld, neemt de kans op vertrekintentie af.

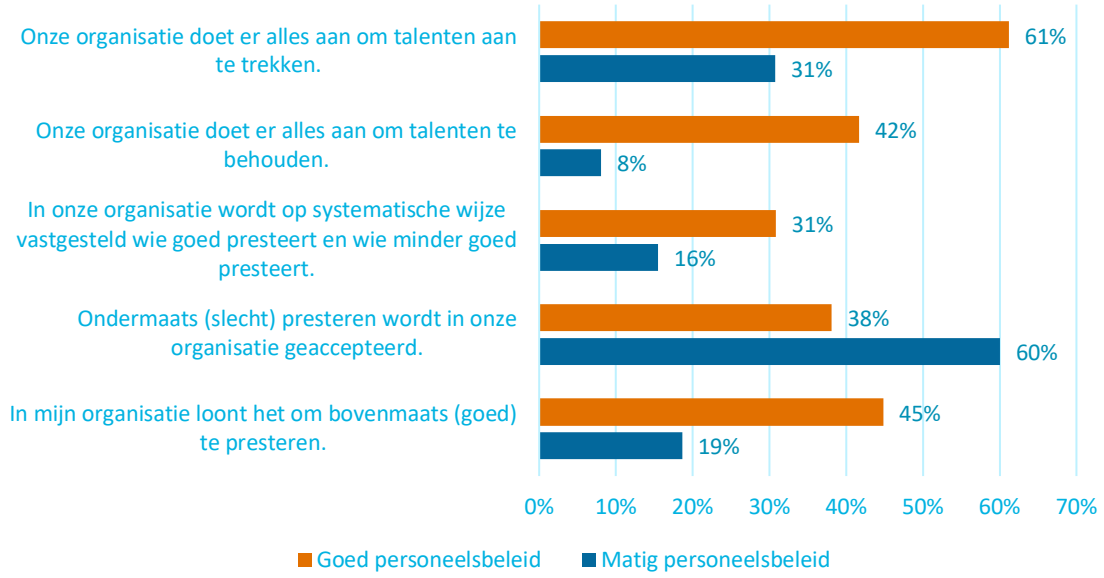
Uit gegevens over de zoekmotieven van medewerkers in de uitvoering blijkt dat ontevredenheid over de inhoud van het werk en 'wat anders willen doen' belangrijke redenen zijn om op zoek te gaan naar een andere baan. Ongeveer 40 procent van de medewerkers die zoekt naar ander werk, noemt dit als reden. Daarnaast spelen ook de 'werkwijze en cultuur', het salaris en de loopbaanmogelijkheden een belangrijke rol. Daarbij zijn er duidelijke verschillen naar leeftijd. Jonge medewerkers (< 45 jaar) noemen relatief vaak het salaris en de (beperkte) loopbaanmogelijkheden als reden voor het zoeken van een andere baan. Ouderen (>= 45 jaar) zoeken relatief vaker uit onvrede over de werkwijze en cultuur en vanwege de leidinggevende. Om voortijdig vertrek van medewerkers te voorkomen, is het dus van belang om meer *doorgroeimogelijkheden* te creëren voor (talentvolle) medewerkers en te investeren in een meer resultaatgerichte cultuur.

Kortom, medewerkers in de uitvoering zijn tevreden over hun baan, maar men is een stuk minder tevreden over een aantal andere aspecten van het werk, zoals: de organisatie, de

loopbaanmogelijkheden en de wijze van leidinggeven. Bovendien zijn de medewerkers in de uitvoering er niet van overtuigd dat hun organisatie er alles aan doet om talent te werven en vooral te behouden. Op basis hiervan is het de vraag of de publieke dienstverleners voldoende toegerust zijn om in een structureel krappere arbeidsmarkt voldoende mensen te behouden en nieuwe mensen te werven. Versterking van het HR-beleid is, zoals de SER eerder al concludeerde, nodig om (toekomstige) arbeidsmarktknelpunten tegen te gaan en de publieke dienstverlening op peil te houden. Het belang hiervan blijkt ook uit het oordeel van medewerkers over het personeelsbeleid in hun organisatie. 53 procent van de medewerkers bij uitvoeringsorganisaties vindt het personeelsbeleid goed of zeer goed. De rest (47%) geeft in het Werkonderzoek aan dat dit beleid (sterk) voor verbetering vatbaar is. Versterking van het HR-beleid is dus niet alleen nodig, maar er is ook alle ruimte voor.

Figuur 6 laat zien dat in organisaties waar het personeelsbeleid als goed wordt beoordeeld, meer aandacht is voor het aantrekken, behouden en belonen van talent. In organisaties waar het personeelsbeleid matig wordt beoordeeld, wordt het talentmanagement minder beoordeeld en wordt ondermaats presteren vaker gedoogd.

Figuur 6 – Oordeel van medewerkers in uitvoering over talentmanagement, naar (gepercipieerde) kwaliteit van het personeelsbeleid



Meer uren werken: is dat de oplossing?

Zoals eerder aangehaald verandert als gevolg van de vergrijzing de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden. Er komen substantieel meer ouderen en verhoudingsgewijs minder mensen die beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt (de potentiële beroepsbevolking). In de discussie daarover wordt vaak beweerd dat als alle deeltijders in Nederland een paar uur meer zouden werken, dat het probleem van de krapte zo opgelost is. Daarbij wordt vrij gemakkelijk voorbijgegaan aan het feit dat de verhouding tussen werk en andere tijdsbestedingen van veel factoren afhangt en dat dit een hardnekkig patroon is waarin niet zomaar door een financiële prikkel en een goed gesprek tussen werkgever en werknemer verandering wordt gebracht.

Nederland is in Europees perspectief koploper wat deeltijdwerk betreft, en van de deeltijdwerkers in Nederland willen er volgens het UWV relatief weinig meer uren werken. Of ze zijn daar niet voor

beschikbaar. Dat komt vooral door studie of zorgtaken. Het gebrek aan fulltime werk speelt nauwelijks een rol, dat is er genoeg. In een analyse in het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland, wordt geconcludeerd dat de wens om meer uren te willen werken vaak niet daadwerkelijk in meer werkuren resulteert. Slechts 30% van de mensen die meer wil werken, werkt een jaar later ook daadwerkelijk meer uren. De resultaten van de analyse suggereren dat het arbeidspotentieel over het algemeen al vrij goed wordt benut, rekening houdend met de wensen van de werknemers en hun tijdsbesteding aan onbetaald werk. De auteurs concluderen daarom dat er weinig te verwachten valt van meer uren uit deeltijders halen.

In het Werkonderzoek 2024 wordt aan medewerkers een aantal vragen gesteld over langer doorwerken en of ze bereid zijn om meer uren te werken. Deze gegevens worden in 2025 geanalyseerd en worden via de website van de Staat van de Uitvoering gepubliceerd.

Beter uitvoerbaar beleid

De SER onderkent in haar rapport dat inspanningen om meer mensen aan te trekken en het huidige personeel te behouden niet genoeg zullen zijn om de (toekomstige) problemen op de arbeidsmarkt in de publieke sector op te lossen. Vandaar ook het pleidooi voor een samenhangend pakket aan maatregelen. Het verbeteren van de beleidsvorming en vooral de uitvoerbaarheid van beleid zouden daar volgens de SER onderdeel van moeten zijn.

In de Staat van de Uitvoering 2022 werd geconstateerd in het formuleren en aanpassen van beleid door politiek en departementen de uitvoerbaarheid van dat beleid een ondergeschikte rol speelt. De complexiteit van bestaande wetten en regels in combinatie met stapeling van nieuwe wetten en regels maakt dat burgers en ondernemers het niet meer begrijpen en het beleid voor publieke dienstverleners moeilijk uitvoerbaar wordt. Het werk in de uitvoering wordt door de toenemende complexiteit bovendien steeds arbeidsintensiever, een ontwikkeling die versterkt wordt door de wens om meer maatwerk te leveren. De bestuurlijke reactie op uitvoeringsproblemen is vaak om meer regels in te voeren en meer medewerkers in te schakelen.

In de onlangs gepubliceerde Staat van de Uitvoering 2024 wordt geconstateerd dat het niet opschiet met de noodzakelijke vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Het positieve nieuws in de Staat 2024 is de boodschap dat uitvoeringsorganisaties mondiger zijn geworden en de knelpunten in hun Standen van de Uitvoering veel explicieter verwoorden. Bovendien wordt er op heel veel plekken gewerkt aan verbetering van de dienstverlening. Maar tegelijkertijd zien we dat de aanpak die wetten en organisaties overstijgt tekortschiet. Terwijl veel van de uitvoeringsproblemen ontstaan door samenloop en stapeling van allerlei wetten en regelingen, uitgevoerd door meerdere instanties.

Uit de Standen van de Uitvoering van individuele publieke dienstverleners blijkt dat ingewikkelde regels en gebrekkige gegevensuitwisseling in 2024 nog altijd de belangrijkste knelpunten zijn in de uitvoering van beleid. In de Standen worden daar veel voorbeelden van gegeven (zie daarvoor Deel 1 van de Staat 2024 en individuele Standen van de Uitvoering). Met name op het terrein van de inkomensondersteuning hebben burgers met heel veel wetten en regels te maken die bovendien met elkaar interacteren. Dat betreft zowel nationale regelingen als allerlei gemeentelijke regelingen. Voor een burgers is het bijvoorbeeld bijna niet te hoe hun netto-inkomen wijzigt wanneer ze meer gaan werken en welke terugvorderingen zij kunnen verwachten. Dat overzicht hebben overigens ook de verantwoordelijke departementen, uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke diensten niet.

De kernboodschap van de Staat van de Uitvoering 2024 is dat de noodzakelijke vereenvoudigingen onvoldoende van de grond komen en dat er politiek en ambtelijk leiderschap nodig is om die

impasse te doorbreken. De uitvoerbaarheid van beleid speelt nog altijd een ondergeschikte rol. Dat betekent dat we voor de nabije toekomst geen hoge verwachtingen moeten hebben van het arbeidsbesparende effect van de vermindering van complexiteit.

Over het effect van vereenvoudiging van wet- en regelgeving is vooralsnog weinig empirisch onderzoek bekend. Het voornemen is om dit thema in 2025 vanuit de Staat van de Uitvoering verder te onderzoeken.

3.Uitvoeringsorganisaties en krapte: meer doen met minder mensen

De uitvoeringsorganisaties die aan dit document hebben meegewerkt, hebben steeds vaker een visie op hun positie op de lange termijn. Het jaar 2040 wordt het meest genoemd. Ze zijn bijna allemaal in staat om los van de waan van de dag te reflecteren op hun toekomst. Daarin verwachten ze allen de gevolgen van de vergrijzing en de tekorten op de arbeidsmarkt meer te gaan voelen. De thema's die daarbij voorop staan, zijn: organisatieontwikkeling, onderlinge samenwerking en innovatie.

Algemene conclusie is dat de krapte op de arbeidsmarkt (nog) niet als zeer urgent wordt ervaren. De meeste, vooral de kleinere uitvoeringsorganisaties redden het nog met intensieve werving. De grote uitvoeringsorganisaties hebben veel meer tekorten. Maar de structureel krappe arbeidsmarkt in combinatie met de verwachte uitstroom (pensionering) geven het beeld dat het de komende jaren veel lastiger wordt om voldoende personeel te werven. De meeste organisaties zetten dus in op maatregelen (automatisering, standaardisering, meer handelingsvrijheid van de medewerkers) om uiteindelijk met minder mensen hetzelfde of meer werk te kunnen doen.

In het kader van de Staat van de Uitvoering is in 2024 met een groot aantal uitvoeringsorganisaties gesproken over de gevolgen van de tekorten op de arbeidsmarkt voor hun dienstverlening op korte en lange termijn. Als leidraad is daarbij het SER-advies gebruikt.

In maart 2024 is hierover met ruim twintig uitvoeringsorganisaties gesproken. Met vijf daarvan zijn in juni verdiepende interviews afgenomen, dus voor het aantreden van het nieuwe kabinet. De resultaten daarvan staan in de samenvatting in dit document.

Een inventarisatie van (mogelijke) acties aan de hand van de drie thema's uit het SER-advies levert het volgende beeld op.

Het verbeteren van de kwaliteit van leiderschap en HR

De meeste uitvoeringsorganisaties hebben de afgelopen drie tot vijf jaar intensieve trainingsprogramma's voor de lijnmanagers georganiseerd. Die zijn gericht op werving en behoud, onboarding van nieuwe medewerkers, meer flexibiliteit in het werk stimuleren, meer verantwoordelijkheid bij de medewerkers leggen, de ontwikkeling van jonge medewerkers en het aanbrengen van meer structuur in de ICT-projecten.

Hoewel er grote verschillen zijn in de aard der werkzaamheden en de beperkingen die die soms met zich meebrengen, zien veel organisaties de noodzaak om zich aan te passen aan de wensen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Jongere generaties kijken vaak heel anders tegen hun werk aan dan de oudere.

Veel organisaties kennen loopbaanpaden, bedoeld om medewerkers te behouden. Een enkele keer doen ze dat in samenwerking binnen een regio of domein (veiligheid).

De oproep van de SER om tot een slimmere en effectievere inzet te komen van beschikbare menskracht, sluit aan bij enkele bestaande initiatieven. De focus bij Staatsbosbeheer en CAK zijn daarbij gericht op het verbeteren van de productiviteit (efficiëntie) en elimineren van verspilling.

Ook worden andere inwerktrajecten toegepast om zo het werk aantrekkelijker te maken en werknemers te binden aan een organisatie.

Om de vraag naar personeel te verminderen wordt door partijen ingezet op het verminderen van de uitstroom) en het tegengaan van ziekteverzuim. Staatsbosbeheer en CAK zetten in dit verband in op cultuurverandering, minder hiërarchie, minderen werkdruk, etc. DJI geeft aan dat ze delen van programma's niet meer doen (mede als gevolg van knellende huisvestigingssituatie). Veel organisaties proberen de uitvoerende medewerkers meer eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden te geven, om 'passief -, veilig - en afvinkgedrag' te verminderen.

Een aantal organisaties brengt naar voren dat de positie van de HR-directeur of CHRO moet worden versterkt. Bij de voorbereiding op nieuwe of veranderende taken voor de uitvoerders wordt HR soms pas op driekwart van het proces ingeschakeld. Zeker nu de arbeidsmarktkrapte dicteert of een vernieuwing of verandering überhaupt mogelijk is, moet HR vanaf het begin bij de ontwikkelingen worden betrokken. Een Strategisch Personeelsplan (SPP) dat periodiek wordt geactualiseerd is daarbij onmisbaar.

De Belastingdienst zet onder meer in op organisatieontwikkeling en *operational excellence*. Daarnaast loopt er een programma Leiderschap en cultuur, waarin aandacht is voor vertrouwen en verantwoordelijkheid geven en nemen. Uiteraard is er daarbij een spanning tussen het streven naar zorgvuldigheid enerzijds en efficiency anderzijds.

Bij de Belastingdienst loopt de werving goed, maar er is meer inzet nodig om tot hetzelfde resultaat te komen. De dienst moet alle zeilen bijzetten om voldoende nieuwe mensen te werven, maar heeft het geluk dat zij nog steeds een van de meest populaire werkgevers is. Ook voldoet de dienst aan de banenafspraak in het kader van de Participatiewet en helpt het dat de medewerkers sinds corona ook thuis kunnen werken. Er is een Innovatieboard Toekomst en Talentgericht werven, werken en ontwikkelen (TWWO) om pilots op het gebied van werving te stimuleren, evenals een gelijknamig programma. Probleem bij de inzet van nieuwe medewerkers is wel dat door de steeds maar toenemende complexiteit de opleiding voor bepaalde functies momenteel 21 maanden duurt.

Bij het CIZ, met een groot aantal medewerkers met lange dienstverbanden, zien we dat er door pensionering een forse uitstroom plaatsvindt. De komende jaren zal het CIZ een aanzienlijke afname van het personeelsbestand ervaren door pensionering alleen al. Na 2025 zal de uitstroom door vertrek van medewerkers verder toenemen. Hoewel het CIZ er tot nu toe in is geslaagd om nieuwe en jongere medewerkers aan te trekken, waardoor de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand is gedaald, verwacht het CIZ dat het werven van personeel richting 2040 steeds uitdagender zal worden door de toenemende krapte op de arbeidsmarkt.

De komende jaren zal de uitstroom ook bij het Kadaster, alleen al door pensionering, groot zijn. Op dit moment lukt het nog wel om voldoende mensen te werven. De locatie (Apeldoorn) is gunstig en wegens de focus op data is de organisatie interessant voor ICT'ers. Moeilijker te vinden zijn juridisch medewerkers op mbo-4 niveau.

Staatsbosbeheer heeft vooral moeite met het werven van medewerkers voor *finance & control*, ICT en specialistische functies als rentmeesters en ecologen. Voor de komende jaren wordt verwacht dat de uitstroom zal groeien onder andere vanwege pensionering. De organisatie zal dus beter, slimmer en efficiënter moeten gaan werken. Daarvoor is een meerjarig ontwikkel traject ingezet.

Anders dan de meest andere geïnterviewde uitvoeringsorganisaties kampt DJI acuut met een groot tekort aan personeel. Oorzaken van het personeelstekort zijn onder andere de vergrijzing en de

concurrentie op de arbeidsmarkt met defensie, politie, douane, de zorg en particuliere beveiligingsbedrijven. Verder blijkt uit DUO-prognoses dat de instroom naar mbo-opleidingen beveiliging naar verwachting niet nadrukkelijk zal toeneemt. Binnen de populatie van de gedetineerden vergen een aantal groepen extra aandacht: jongeren, psychiatrische patiënten (die niet terecht kunnen bij de GGZ) en hoogrisico-gedetineerden.

De intrinsieke motivatie van het personeel is hoog. ‘Men leeft voor het werk’. Maar de psychosociale arbeidsbelasting is groot. Het ziekteverzuim is hoog. Er zijn kaders voor wat de minimale personeelsbezetting per gedetineerde moet zijn. Rechters willen dat de straffen die ze opleggen ten uitvoer worden gebracht. De speelruimte voor DJI is daarmee beperkt. Met noodmaatregelen en veel externe inhuur lukt het om de zaak draaiende te houden, maar is een positief vooruitzicht is iets dat onder druk staat.

Meer gedetineerden in een cel helpt niet altijd: in veel gebouwen is dat niet mogelijk. Daarnaast heb je dan ook meer mensen nodig om een cel te openen en loopt je het risico op een toename van incidenten. Er wordt daarom ook gekeken naar andere vormen van detentie, bijvoorbeeld enkelbanden voor kort gestraften.

Bij het Inlichtingenbureau (100 fte) is de krapte op de arbeidsmarkt voelbaar, maar te overzien. Om de ontwikkelingen in de markt en samenleving goed op te vangen wil het IB meer uniformiteit te creëren. De dienstverlening aan de gemeenten is binnen het bureau opgedeeld in vier domeinen. In het verleden werden binnen elk domein eigen ICT-oplossingen bedacht, wat bijvoorbeeld bij het vertrek van medewerkers kon leiden tot problemen met de kennisoverdracht. Ook de organisatie was daardoor minder wendbaar en flexibel.

Momenteel wordt toegewerkt naar een uniforme techniek en gedeelde standaarden. Intern is er een betere kennisuitwisseling tussen ontwikkelaars, testers en business analisten. Doelstelling is om in de toekomst met hetzelfde aantal fte’s meer taken sneller te kunnen uitvoeren.

Het budget van het IB wordt primair vastgesteld door de VNG en het Ministerie van SZW. Daar zit dus geen speelruimte in. De inschaling van de medewerkers wordt bepaald door het functiegebouw Rijk. Dan is het ten aanzien van IT-functies lastig concurreren met het bedrijfsleven. En voor de noodzakelijke externe inhuur op projectbasis zijn de tarieven niet mals.

Er is enige samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties (BKWI, SVB) en technisch zou die kunnen worden uitgebreid, maar er zijn tegelijkertijd veel wettelijke belemmeringen. De grondslag voor de werkzaamheden van het IB ligt namelijk vast in de wet.

Slimmer en effectiever organiseren van het werk

Bij sommige organisaties ontbreekt een langetermijnstrategie of weet men niet of die bestaat. Waar staat de organisatie in 2040? En hoe komen we daar? Toekomstscenario’s kunnen helpen. Bij veel organisaties gaat noodgedwongen alle aandacht naar de waan van de dag of het (politieke) incident van de week, en daardoor hebben ze minder ruimte voor organisatieontwikkeling op de lange termijn: ‘We hebben heel veel plannen, maar geen strategie voor waar we over tien jaar willen zijn’.

Ongeveer de helft van de organisaties die zijn benaderd hebben een strategie en/of scenario voor hun positie in 2040. Van de andere helft zijn de meeste bezig die te ontwikkelen. De verwachte situatie op de arbeidsmarkt staat daarbij hoog op de zorgenlijst.

Bij de Belastingdienst is ruimte om op veel plekken de processen te optimaliseren, ook met behulp van meer digitalisering en robotisering. Repeterend handmatig werk wordt waar mogelijk

geautomatiseerd door middel van RPA (*robotica process automation*). Prioriteit heeft het terugdringen van red tape, handelingen die geen wezenlijke waarde toevoegen. Binnen alle directies wordt breed ingezet op *operational excellence* op verschillende manieren: door verbeteren van bestaande processen of door procesherontwerp. Bij grote wervingsvragen wordt eerst gekeken of het proces anders ingericht kan worden. Bij bezwaarschriften wordt niet alleen gekeken naar de manier waarop die efficiënt kunnen worden behandeld, maar ook hoe aan de voorkant kan worden voorkomen dat er bezwaren worden ingediend.

Ook DJI probeert te kijken naar hoe het werk georganiseerd is om de uitdagingen het hoofd te bieden. Zo wordt geprobeerd effectiever te werken door het inzetten van technieken om de arbeidsvraag te reduceren. Dit is een continu proces van verkennen van kansen en mogelijkheden en daartegenover beperkingen behorende bij de werkzaamheden van DJI.

Citaat: 'De IT bij de overheid loopt zover achter, dat je eigenlijk opnieuw moet beginnen. Systemen zijn enorm uitgedijd en verouderd. Standaardisering en uniformering, met leidinggevenden die dichter op de ontwikkelteams zitten, kunnen een middel zijn om sneller en slimmer te werken, met minder risico's op het verlies van unieke kennis als een medewerker vertrekt.'

Hier en daar werken organisaties samen bij de bestrijding van de krapte op de arbeidsmarkt en bij het behoud van medewerkers voor de publieke sector door ze onderling uit te wisselen. Een voorbeeld is de samenwerking tussen DJI, Politie, Defensie en Douane. Partijen vinden dat het goed zijn als er meer regie komt op de samenwerking per domein, bv. vanuit de WaU.

Veel organisaties ervaren het Functiegebouw Rijk als verouderd, knellend en beperkend. Doordat medewerkers maar één functie mogen hebben, is het lastig om combinatiefuncties te maken. Detachering is beperkt tot één jaar en biedt ook geen oplossing voor dit soort combibanen. Het is veel te star en past niet meer bij de manier waarop de huidige generaties tegen werk aankijken.

De eveneens veel te starre regels omtrent detacheren en inkoop worden gezien als knelpunt. Waar het niet anders kan, zoeken organisaties de randjes op, door nieuwe projecten als 'pilot' te bestempelen. Dan mag er plots veel meer.

Veel organisaties noemen de bureaucratie en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten als een knelpunt.

Met het oog op de (toekomstige) arbeidsmarkt en om te voorkomen dat cliënten onnodig lang moeten wachten op een besluit voor indicatiestelling , is het onontkoombaar om de processen van het CIZ te digitaliseren en te standaardiseren waar dat kan, om ook ruimte te creëren om maatwerk te blijven leveren waar dat nodig is. Met de activiteiten van het digitaliseren van de processen wil het CIZ het aanvraagproces voor langdurige zorg voor de cliënt verbeteren en de kwaliteit van de besluiten verhogen. En de klanten digitaal en persoonlijk beter en sneller van dienst zijn.

Om medewerkers meer ruimte te bieden voor maatwerk en om sneller tot een indicatiebesluit te kunnen komen, geeft het CIZ prioriteit aan het verder standaardiseren en digitaliseren van processen. Dit doen het door in te zetten op automatisering.

Vanuit het CIZ komt de suggestie om 'grenzeloos te gaan samenwerken' met andere uitvoerders die op abstract niveau ongeveer hetzelfde werk doen: het beoordelen en behandelen van aanvragen van burgers. Bijvoorbeeld met SVB, KvK, UWV en CAK. 'Je zou kunnen beginnen met samenwerking bij het werven en opleiden van nieuw personeel. Uiteindelijk zou het zelfs kunnen leiden tot één loket voor alle soorten aanvragen. Dat proces zou extern moeten worden aangejaagd en begeleid, bijvoorbeeld vanuit de WaU.'

Door processen te standaardiseren en automatiseren kunnen CIZ cliënten eenvoudiger en sneller een juist indicatiebesluit geven. Een van de manieren om cliënten sneller een indicatiebesluit te geven, is werken met een Beslismodel en hoe CIZ data en algoritmen kan inzetten voor een effectievere indicatiestelling Hiervoor heeft het CIZ diverse prototypes van een beslismodel ontwikkeld.

Dit kan ertoe leiden dat er uiteindelijk minder mensen nodig zijn voor specifieke functies, terwijl medewerkers zich kunnen richten op complexere taken die meer waarde toevoegen. Zo kan digitalisering bijdragen aan een duurzame oplossing voor het personeelstekort.

Naast de bovengenoemde Innovatieboard TWWO bestaat binnen de Belastingdienst sinds juli 2023 ook een algemene Innovatieboard. Doel daarvan is het delen van kennis van innovatie en inzichten uit bijvoorbeeld experimenten, zodat er effectiever en efficiënter met resources wordt omgegaan. De Innovatieboard wordt gevoed door de Innovatiemotorclub, waarin verschillende organisatieonderdelen vertegenwoordigd zijn. Experimenten worden verrijkt en aangescherpt in de motorclub en er kan budget gevraagd worden bij de Innovatieboard. Belangrijker nog is dat proactief *learnings* gedeeld worden, wat een innovatief klimaat verder bevordert.

De dienst is ervan overtuigd dat heel veel slimme dingen op de werkvloer voor het oprapen liggen, maar ook dat innovatie bij de overheid een zaak is van klein beginnen. Grote, 'disruptieve' innovaties bij de overheid zijn niet mogelijk. En opschalen van kleinere innovaties kan een langdurig proces zijn, waarbij volle IT portfolio's niet helpen.

Bij het Kadaster wordt vol ingezet op digitalisering en automatisering. 'We zijn een datafabriek geworden. De foutgevoeligheid bij mensenwerk is eenvoudigweg te groot.' Het Kadaster maakt de omslag van een SAP-systeem naar een ander ERP-stelsel, waarbij complexiteitsreductie centraal staat. De dienst heeft daarvoor een ESSA-programma: *elimineren, simplificeren, standaardiseren en automatiseren*. Het Kadaster heeft over dat soort processen goede banden met uitvoeringsorganisaties die in hetzelfde vaarwater zitten, bijvoorbeeld de RDW, de KvK en het CBS.

De komende jaren zal bij het Kadaster daardoor het profiel van de medewerkers (moeten) veranderen. Ze zullen los van een specialisme breder inzetbaar zijn, wendbaarder en gewend aan

continue veranderingen. Sommige functies zullen langzaam verdwijnen en/of sterk veranderen. Denk aan landmeters, van wie het werk deels gedaan kan worden met drones of satellietgegevens.

Hoewel de druk op dit moment groot is, hoopt het Kadaster dat de nieuwe manier van werken een wenkend perspectief biedt, vooral aan ICT'ers. 'En dat dan over twee of drie jaar combineren met mooie nieuwe diensten. We zijn nu bezig met een basisregistratie van alle leidingen in de grond. In de toekomst kun je denken aan de lokalisatie van alle zonnepanelen. Met die data kunnen elektriciteitsbedrijven en de belastingdienst weer aan de slag.'

Bij Staatsbosbeheer wordt in de hele organisatie bekeken wat er meer 'lean' kan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bedrijfsvoering, financiën, geo-zaken en het inkoopproces. Dat laatste is bij SBB zeer omvangrijk, omdat het onderhoud van de 270.000 hectare die SBB in beheer heeft vaak door externe partijen wordt gedaan.

De inzet van meer technologie zorgt zeker voor meer efficiency. Zo worden drones gebruikt om de status van fijnsparren in Nederland te monitoren en zijn boswachters voorzien van een tablet waarmee ze direct hun bevindingen in de database kunnen invoeren, in plaats van dat ze na een rondje dat nog op het SBB-kantoor moeten doen.

De SVB werkt intern met toekomstscenario's, waar ook externe varianten op de mate van responsiviteit van de overheid en de impact van technologie op werk en maatschappij worden bekeken. Samen met het interne innovatielab Novum kijkt men dan naar wat dit betekent voor de organisatie, structuur en cultuur. Door de werkwijze van Novum is de organisatie in staat om los van de waan van de dag en in samenwerking met externe partijen vanuit de toekomst bezien naar de organisatie te kijken.

De SVB werkt samen met onder anderen de belastingdienst en het UWV, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een eigen opleiding in samenwerking met een ROC. Het geheel in eigen huis opleiden van een nieuwe medewerker kost normaliter twee jaar. Als de ROC-opleiding al voorsorteert op de taken en werkzaamheden van bijvoorbeeld UWV en SVB, dan gaat dat aanzienlijk sneller.

De SVB verwacht uiteindelijk hetzelfde of meer werk te moeten doen met minder mensen. Naast sturen op vereenvoudiging kijken ze naar verdergaande samenwerking met andere uitvoeringsinstanties. Bijvoorbeeld door vaker dezelfde IT-systemen te nemen, personeel uit te wisselen, opleidingen te delen en wellicht, op langere termijn, naar een loket voor alle vergelijkbare uitvoeringsorganisaties toe te groeien: beginnen met de vraag van de burger en voorkomen dat die langs allerlei verschillende instanties moet. De SVB werkt al samen met gemeenten, en blijft (binnen de grenzen van AVG en privacywetgeving) zoeken naar mogelijkheden om die te verbreden.

In een aantal organisaties wordt voorzichtig geëxperimenteerd met de toepassing van AI. Een directeur van een publieke dienstverlener noemt dat zelfs een bittere noodzaak, wil men met minder mensen meer taken uitvoeren. Ook op gemeentelijk niveau zijn daarvan voorbeelden bekend. VNG en Werk aan Uitvoering (WaU) ondersteunen pilots op dit gebied (Staat van de Uitvoering 2024). In Amsterdam werkt de gemeente aan een efficiëntere afhandeling van bezwaarschriften door geautomatiseerde transcriptie en samenvatting via AI. In Breda probeert men het kantoorwerk van medewerkers leuker, efficiënter en effectiever maken door de inzet van een AI-tool. In Beverwijk streeft de gemeente naar kortere wachttijden, meer persoonlijk contact, grotere tevredenheid en meer werkplezier door de implementatie van een AI-systeem bij de aanvragen van omgevingsvergunningen.

De SVB 'exporteert' AOW naar 300 landen en gebieden. Het is onmogelijk om in al die gevallen controles uit te voeren, bijvoorbeeld op welke van de 22 in Nederland bekende samenlevingsvormen van toepassing is op elke individuele AOW-ontvanger in het buitenland. Hoewel inmiddels 85% van alle betalingen is geautomatiseerd, wordt het maatwerk steeds ingewikkelder. Wetgeving hobbelt ook achter de ontwikkelingen in de samenleving aan, en ademt deels nog de geest van het kostwinnersprincipe uit de jaren '50.

Sterker sturen op uitvoerbaarheid

Veel organisaties proberen hun communicatie met de departementen en de politiek te verbeteren, en zo invloed te krijgen op de uitvoerbaarheid van beleid. Zaak is zo vroeg mogelijk in de beleidsontwikkeling te toetsen op uitvoerbaarheid.

Sommige organisaties hebben panels van burgers of testpersonen. Het Kadaster heeft een gebruikersraad, waarin de notarissen, makelaars, banken en huiseigenaren zijn vertegenwoordigd. Daaruit komt informatie die nodig is om bestaande en nieuwe processen te verbeteren. Directe contacten met de politiek zijn zeldzaam. Wel worden de banden met beleid aangehaald om nieuw beleid zo uitvoerbaar mogelijk te maken.

De Belastingdienst: Bestaande en nieuwe wetgeving maakt de uitvoering extra ingewikkeld. Denk aan het idee om voor groenten en fruit een btw-tarief van 0% te hanteren. Het wijzigen van het Btw-tarief was voor de Belastingdienst prima uitvoerbaar, maar precies bepalen welke producten er onder groente en fruit vallen maakt het beleid alsnog ingewikkeld. Of dat burgers nog steeds het recht hebben om aangifte op papier te doen. Een ander voorbeeld is dat bij de import van auto's de BTW achteraf en de BPM direct bij invoering moet worden betaald. Als dat in en keer zou kunnen, zou dat het proces veel eenvoudiger maken. Ook de vele beleidswijzigingen zorgen voor grote complexiteit, met als voorbeeld de fiscale behandeling van zonnepaneeleigenaren.

De laatste jaren is er voor de SVB een betere verbinding ontstaan met politiek en beleid, en is er meer aandacht voor de uitvoerbaarheid. Een voorbeeld is de uitkering van dubbele kinderbijslag voor kinderen die extra zorg nodig hebben. Vroeger moesten ouders daarvoor langs drie of vier instanties, nu (na intensief overleg met politiek en beleid) alleen naar de SVB. Dat speelt ook bij de Suriname-regeling, voor mensen die voor de onafhankelijkheid in 1975 als Nederlands staatsburger al AOW-rechten hadden opgebouwd.

Algemeen wordt gepleit voor vroegere uitvoeringsanalyses, betere uitvoeringstoetsen en betere impactanalyses: wat betekent nieuw beleid voor de uitvoering, en welk budget is daarvoor nodig en welke en hoeveel mensen zijn daarvoor nodig? We merken daarbij wel op dat de toenemende aandacht voor de complexiteit die wet- en regelgeving voor de uitvoering oplevert, nog niet heeft geleid tot substantiële vermindering van die complexiteit. Daarom hebben we op dit moment weinig zicht op de arbeidsmarkteffecten van een eventuele vereenvoudiging van de wetten en regels.

4. Managementsamenvatting & aanbevelingen

De arbeidsmarkt in Nederland is op dit moment (2024) buitengewoon krap. Tekorten doen zich in vrijwel alle beroepsgroepen en sectoren voor. Dat geldt niet alleen voor de markt, maar ook voor het openbaar bestuur en het onderwijs. In de Standen van de Uitvoering geven uitvoeringsorganisaties aan dat dat zij vooral een tekort ervaren aan specialisten, zoals ICT'ers, data-analisten, financials en juristen. Ondanks deze knelpunten in de personeelsvoorziening, is de rijksoverheid in de laatste jaren wel sterk gegroeid. Dit geldt met name voor de beleidskernen, maar ook bij de publieke dienstverleners is de formatie toegenomen.

De komende jaren neemt het tekort aan personeel in de publieke sector naar verwachting toe. De Sociaal Economische Raad (SER) pleit daarom voor een steviger arbeidsmarktbeleid: een samenhangend pakket aan maatregelen langs drie actielijnen. In dit onderzoek is nagegaan hoe uitvoeringsorganisaties tegen de voorstellen aankijken en wat zij doen om (toekomstige) problemen in de personeelsvoorziening te voorkomen.

Uit de analyses komt een vrij somber beeld naar voren. De krapte op de arbeidsmarkt wordt (nog) niet als zeer urgent ervaren. De meeste uitvoeringsorganisaties redden het nog met intensieve werving en zijn de afgelopen jaren flink gegroeid. De focus is vooral gericht op het aantrekken van nieuwe personeel en minder op het behoud van personeel en het verhogen van de productiviteit. Men lijkt nog niet helemaal doordrongen van de ontwikkelingen die eraan komen. De groei van het personeelsbestand in de afgelopen jaren werd gerealiseerd terwijl de beroepsbevolking nog sterk toenam. In de komende tien jaar is dat echter niet meer het geval. Uit een prognose voor 29 uitvoeringsorganisaties blijkt dat de vervangingsvraag in de komende jaren enorm is: om op sterkte te blijven, zullen tot en met 2034 jaarlijks 11,500 voltijdbanen vervuld moeten worden die vrijkomen omdat medewerkers met pensioen gaan of naar een baan elders vertrekken. Bovendien stijgt de vraag naar publieke diensten door de vergrijzing en de groei van de bevolking.

Maatregelen om het arbeidsaanbod en de aantrekkingskracht van het werk te verhogen

Het werk in de publieke sector wordt door veel mensen aantrekkelijk gevonden. Het gaat om betekenisvol werk, waarbij het 'dienen van de publieke zaak' voorop staat. De meeste medewerkers in de uitvoering zijn tevreden met de inhoud van hun baan. De Rijksoverheid wordt al enkele jaren als *Meest Favoriete Werkgever* van Nederland gezien. Het probleem zit hem dan ook niet zo zeer in de aantrekkelijkheid van het werk, als wel de aantrekkelijkheid van de organisatie. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties zijn over het algemeen (zeer) tevreden met hun baan, maar een stuk minder met de organisatie waar zij werken. En dat draagt bij aan het verloop van personeel.

Om (toekomstige) knelpunten in de personeelsvoorziening te voorkomen, is een sterkere focus op het *behoud van personeel* nodig. Op dit moment is de aandacht voor het behoud van talentvolle medewerkers nog beperkt, ook al geven uitvoeringsorganisaties aan dat zij daar wel oog voor hebben. Versterking van het strategisch personeelsbeleid en meer loopbaanmogelijkheden zijn nodig om medewerkers te binden aan de organisatie of behouden. Uit de vooruitberekeningen blijkt dat een dergelijke aanpak effect zou kunnen hebben, het leidt tot minder verloop, een kleinere vervangingsvraag en daarmee ook minder wervingskosten.

Maatregelen om tot effectievere inzet te komen van de beschikbare menskracht

Om knelpunten in de dienstverlening te voorkomen is een efficiëntere inzet van de beschikbare menskracht noodzakelijk, constateert niet alleen de SER maar ook het Centraal Planbureau. De overheid moet de vraag naar arbeid verminderen door de productiviteit te verhogen.

Uit gesprekken met uitvoeringsorganisaties blijkt dat diverse partijen werken aan verbeterinitiatieven gericht op hun performance. Het gaat dan onder meer om: (verdere) automatisering, lean werken, standaardisatie en *meer doen met minder mensen*. De scope van deze initiatieven is in veel gevallen echter bescheiden. Het gaat om organisatiespecifieke verbeteringen, niet om 'echte' doorbraken waarbij meerdere organisaties samenwerken. Verouderde ICT-systemen en het ontbreken van een duidelijke langetermijnstrategie vormen voor uitvoeringsorganisaties bovendien een belemmering om voortgang te maken. Het verhogen van de productiviteit en het slimmer inzetten van personeel, lijkt daarmee nog niet echt van de grond te komen.

Uit de analyses blijkt dat een personele taakstelling tot een structureel lagere vraag naar personeel leidt. Het effect op de productiviteit en de kwaliteit van dienstverlening laat zich echter moeilijk voorspellen. Die kan toenemen, maar ook afnemen, mede afhankelijk van hoe een eventuele taakstelling wordt ingevuld. Een slimmere organisatie van het werk (met minder overhead en 'red tape'), en een meer resultaatgerichte werkwijze zijn, los van een eventuele taakstelling, dan ook nodig om in de toekomst goede publieke diensten te kunnen blijven leveren.

Uit het Werkonderzoek blijkt dat ondermaats presteren vaak wordt 'gedoogd' en bovenmaats presteren niet 'echt' wordt beloond. Dit geldt vooral in organisaties waar het personeelsbeleid ruimte laat voor verbetering. In organisaties waar het personeelsbeleid goed wordt beoordeeld, wordt sterker gestuurd op de resultaten van het personeel en dat gaat samen met een grotere tevredenheid met de organisatie.

Maatregelen om beleidsvorming en uitvoering te verbeteren

Veel uitvoeringsorganisaties hebben te maken met complexe wet- en regelgeving. De kwaliteit van de dienstverlening staat hierdoor in toenemende mate onder druk. Om dit probleem op te lossen, pleit de SER ervoor om veel sterker te sturen op de uitvoerbaarheid van beleid en in het bijzonder op arbeidsmarkteffecten.

Er is in de afgelopen jaren echter weinig voortgang geboekt bij de vermindering van complexiteit in wet- en regelgeving, blijkt uit de Staat van de Uitvoering 2024. Er zijn uiteraard wel verbeteringen gerealiseerd, maar van een 'echte' doorbraak is nog geen sprake. In gesprekken met publieke dienstverleners wordt aangegeven dat vereenvoudiging van wet- en regelgeving substantiële aantallen medewerkers in de uitvoering zou kunnen vrijspelen, maar hoe dat precies gaat werken en om hoeveel mensen het gaat weten we niet. Om hier meer zicht op te krijgen wordt in 2025 nader onderzoek gedaan naar de arbeidsmarkteffecten van complexiteitsreductie.

Aanbevelingen

Om in de toekomst het werk kwalitatief en kwantitatief te kunnen blijven doen, ondanks de structurele krapte op de arbeidsmarkt, zijn er vijf thema's te benoemen die elk bij vrijwel alle uitvoeringsorganisaties op de agenda staan.

1. **Automatisering en anders organiseren** Op orde brengen. Waar mogelijk ICT inzetten om processen te vereenvoudigen en te versnellen. AI gebruiken om zelflerende systemen te ontwikkelen, die veel van de eenvoudiger taken kunnen overnemen. Werkprocessen onder de loep nemen om na te gaan of ze, mogelijk in combinatie met de inzet van ICT, efficiënter georganiseerd kunnen worden.

2. **Standaardisering** Striktere scheiding aanbrengen tussen standaardprocessen en maatwerk (80-20-regel). Alles wat standaard is zoveel mogelijk automatisch behandelen. Het maatwerk wordt ingewikkelder, organisatie en medewerkers daarop aanpassen.

3. **Strategische Personeelsplanning (SPP)** Scherp in beeld brengen wat de toekomstige personeelsbehoefte is, kwantitatief en kwalitatief. Om de twee jaar actualiseren. Organisatie voorbereiden op en aanpassen aan toekomstige werkprocessen.

4. **Samenwerking** Waar mogelijk samenwerking entameren tussen de uitvoerders. Regie bij de WAU. Samenwerking op het gebied van kennisuitwisseling (ICT, HR), opleiding en inwerken, carrièrepaden (medewerkers uitwisselen), werving. Samenwerking met onderwijsinstellingen om instroom te bevorderen.

5. **Uitvoerbaarheid** Betere toetsing op uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. Uitvoeriger impactanalyses. Uitvoeringsorganisaties eerder betrekken bij het beleidsproces. Bestaande regelgeving waar mogelijk vereenvoudigen.

Daarnaast komen uit de analyses enkele verbeterpunten naar voren t.a.v. het HR-beleid, die leiden tot een vermindering van de vraag naar personeel en een efficiëntere inzet.

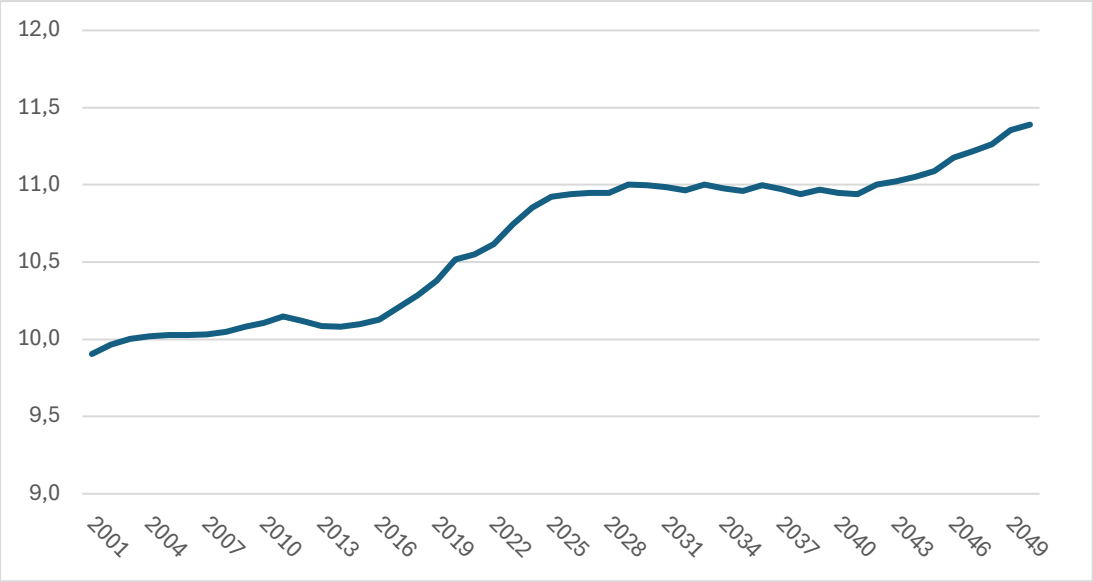
- Investeer in *aantrekkelijk werkgeverschap* (door meer aandacht voor persoonlijk welzijn van medewerkers, betere informatie en communicatie, meer loopbaanmogelijkheden en resultaatgericht werken);
- Meer aandacht voor het *behoud van (talentvolle) medewerkers* (in tijden van krapte is meer aandacht voor het behoud van medewerkers nodig. De ontwikkeling van (gezamenlijke) loopbaanpaden kan hieraan bijdragen);
- Investeer in een *resultaatgerichte cultuur* (Een deel van de medewerkers vertrekt uit onvrede over de werkwijze en cultuur in de organisatie. Vermindering van red tape en een meer resultaatgerichte cultuur dragen bij aan een vermindering hiervan).

Bijlage 1. Overzicht uitvoerings-organisaties prognose BZK

Belastingdienst
CAK
CIBG
CBR
CBS
CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg)
CJIB
DJI
Douane
DUO
DUS-i
Huurcommissie
IND
Justis
Kadaster
Kamer van Koophandel
KNMI
Logius
Nationaal archief
NFI
Politie
RDW
RIVM
RvIG
RVO
RWS
SVB
Staatsbosbeheer
Toeslagen

Bijlage 2. Prognose BZK, aanvullende figuren

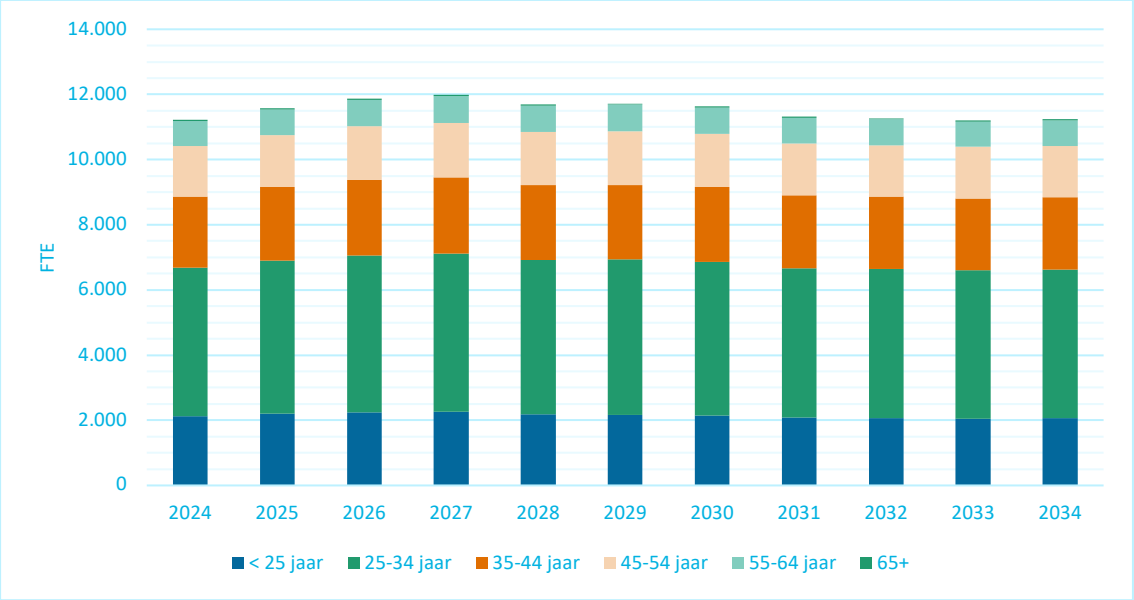
Figuur 7. Potentiële beroepsbevolking, 2001 tm 2021 (realisatie) en 2022 tm 2050 (prognose).*



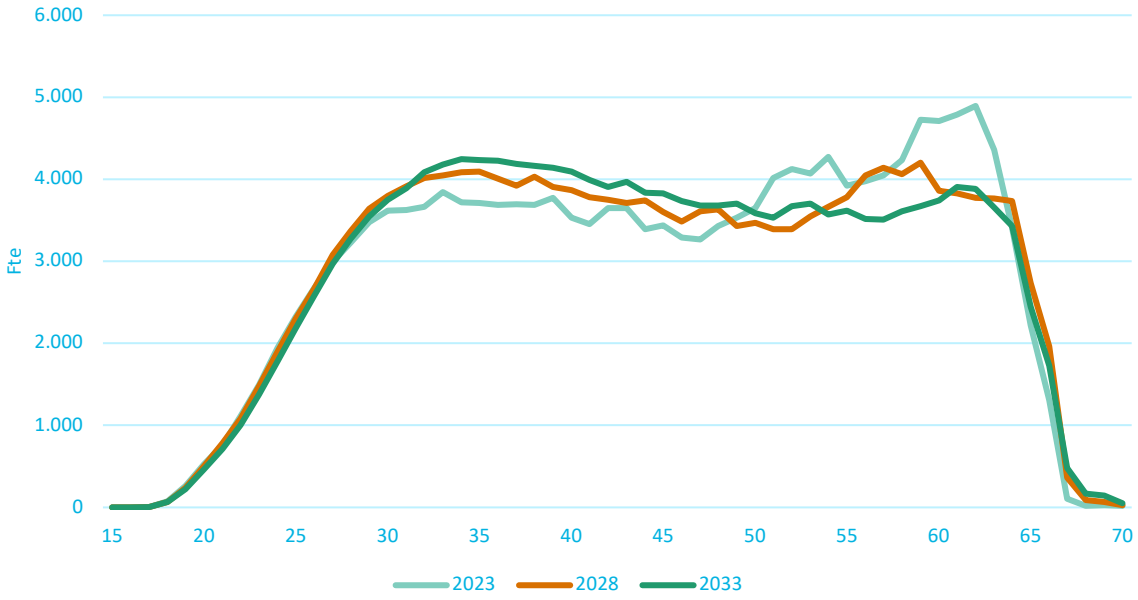
Bron: PBL/CBS (link)

* De potentiële beroepsbevolking is gedefinieerd als de bevolking tussen 20 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd.

Figuur 8 – Verwachte ontwikkeling instroom, naar leeftijdsklasse (2023-2033 | in fte)



Figuur 9 - Basisscenario: leeftijdsopbouw uitvoeringsorganisaties in 2023, 2028 en 2033 (in fte)



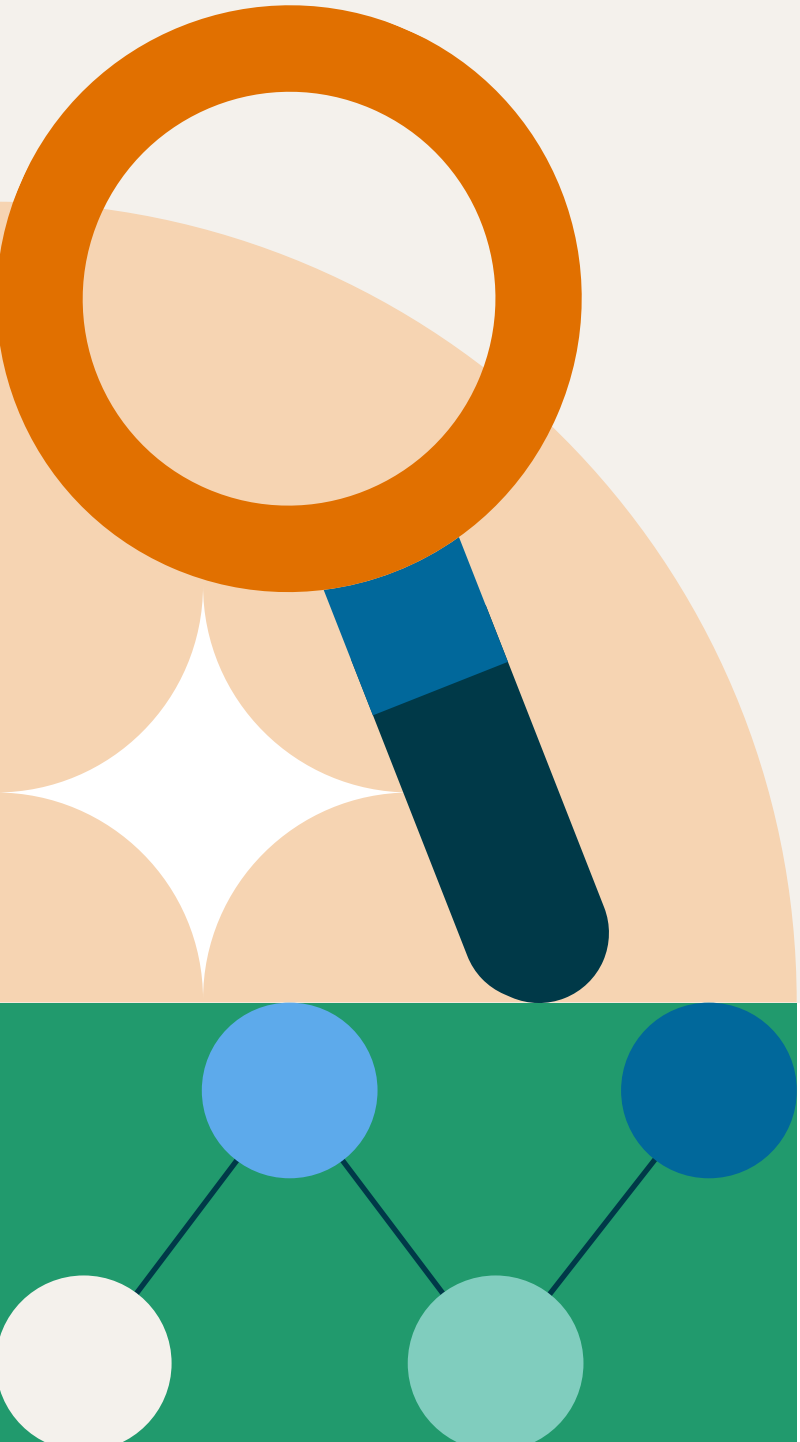
Bron: BZK (2024) Datawarehouse BZK, arbeidsmarktprognose 2024-2035.

Colofon

Rapportage Arbeidsmarktknelpunten
Januari 2025

Uitgevoerd door: Ben Rogmans, Siwert de Groot, Sil Vrielink
In opdracht van: Staat van de Uitvoering

Neem voor meer informatie contact op met:
Sil Vrielink, stvdu@ictu.nl



Staat van de Uitvoering